

Vergaderjaar 2019–2020

35 373

Rusland

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 december 2019

Tijdens het debat in de Tweede Kamer over de Russische cyberoperatie tegen de OPCW (20 december 2018, Handelingen II 2018/19, nr. 39, item 33) verzochten de leden Stoffer (SGP) en Verhoeven (D66) in een kamerbreed ondersteunde motie het kabinet een Ruslandstrategie op te stellen.¹ In de motie wordt gesteld dat Nederland, de Europese Unie en Rusland belang hebben bij goede economische en politieke betrekkingen, maar dat die betrekkingen onder druk staan, en wordt helderheid gevraagd over de wijze waarop Nederland en de EU op de veranderde betrekkingen inspelen. Doel van deze brief is, mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, uitvoering te geven aan deze motie.

In 2015 heeft het toenmalige kabinet uw Kamer een beleidsbrief aangeboden met een heroriëntatie op de betrekkingen met Rusland.² Directe aanleiding voor de fundamentele aanpassing van het Ruslandbeleid vormden de illegale annexatie van de Krim en het Russische optreden in oostelijk Oekraïne. De Nederlandse reactie op dit Russisch optreden was een beleid waarbij «druk en dialoog» werden gecombineerd in een poging Rusland tot respect voor de internationale rechtsorde en de Europese veiligheidsordering terug te brengen. In deze nieuwe beleidsbrief zal het kabinet toelichten welke accenten in de komende jaren gelegd worden in het licht van de ontwikkelingen en de ervaringen in de afgelopen jaren. In de brief van 2015 werd geconstateerd dat in relatief korte tijd de relaties met Rusland over vrijwel de gehele linie gecompliceerder zijn geworden en dat Rusland zich openlijk lijkt af te keren van de internationale rechtsorde, de bestaande veiligheidsordering in Europa, en de universaliteit van mensenrechten waar Nederland bijzonder aan hecht. De afgelopen jaren heeft deze trend zich doorgezet. Dit Russische optreden vindt plaats in een context van geopolitieke en economische machtsverschuivingen die over de gehele linie leiden tot meer onzekerheid en onvoorspelbaarheid. Zo is in de afgelopen jaren ook China's zelfver-

¹ Kamerstuk 33 694, nr. 37

² Kamerstuk 34 000 V, nr. 69

trouwen aanzienlijk toegenomen en is de trans-Atlantische relatie aan verandering onderhevig. Tegelijkertijd staat het multilaterale systeem onder druk.

Het kabinet ziet vooralsnog geen aanleiding zijn beleid met betrekking tot Rusland te wijzigen. Het kabinet zal doorgaan met zijn inzet om te investeren in bescherming en verdediging van Nederland en zijn bondgenoten en partners en druk te blijven uitoefenen op Rusland. Tegelijk onderkent het kabinet dat Rusland voor ons land en het Westen als geheel, een belangrijk nabuurland en wereldspeler blijft met invloed op allerlei terreinen, zoals veiligheid en stabiliteit, economie en energie. Waar nodig en mogelijk blijft het kabinet daarom inzetten op dialoog en pragmatische samenwerking met Rusland, op essentiële terreinen van Nederlands belang. De inzet zal echter wel van twee kanten moeten komen, en een zaak van lange adem zijn.

In deze brief worden eerst enkele ontwikkelingen geschetst die de komende jaren bepalend zijn voor de relaties tussen Nederland en Rusland (en tussen Rusland en het Westen in bredere zin). Vervolgens zal worden aangegeven hoe Nederland, zowel in multilaterale kaders als bilateraal, hiermee omgaat. Daarbij zal als eerste worden ingegaan op het belang van beschermen en verdedigen van de Nederlandse en Bondgenootschappelijke belangen op het terrein van veiligheid en het belang om, indien nodig, op gepaste wijze op te treden als Rusland over onze grenzen gaat. Daarna zal het kabinet zijn visie geven op de invulling van dialoog met Rusland en selectieve samenwerking. Tot slot zal het kabinet, op basis van bovenstaande, de beleidsconclusie trekken.

Ter voorbereiding op deze brief heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken enkele bijeenkomsten georganiseerd, bedoeld om kennis te nemen van de inzichten en ervaringen van lokale overheden, denktanks en academici, het bedrijfsleven, de culturele sector en maatschappelijke organisaties vanuit hun betrokkenheid bij de relaties met Rusland.

Strategische doorkijk

De tendens dat Rusland zich afkeert van de internationale rechtsorde, de bestaande veiligheidsordening in Europa en de universaliteit van mensenrechten, heeft zich na 2015 voortgezet. Het assertieve buitenland- en veiligheidsbeleid van Rusland valt vooral te verklaren uit zijn wereldbeeld. Zo verzet Rusland zich tegen (wat het ziet als) een door de VS gedomineerde «unipolaire» wereld en streeft het naar een multipolaire wereld, waarin Rusland een zelfstandige Euraziatische pool vormt, gelijkwaardig aan de VS en China. Rusland ziet machtspolitiek als een «zero sum game», waarbij versterking van zijn geopolitieke positie ten koste gaat van zijn strategische rivaal, het Westen, en de VS in het bijzonder. Om die reden bedrijft Rusland dikwijls machtspolitiek in multilaterale organisaties, zoals de VN, de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) en de Raad van Europa (RvE), waarbij niet gedeelde regels, waarden en belangen leidend zijn, maar het behartigen van geopolitieke eigenbelang voorop staat. Rusland maakt daarbij gebruik van zijn positie als kernwapenstaat en permanent lid van de VN-Veilighedsraad om invloed uit te oefenen, soms door onwelgevallige voorstellen te blokkeren. In de optiek van Rusland speelt de EU alleen op economisch terrein een rol van betekenis. Waar mogelijk probeert Moskou daarbij lidstaten tegen elkaar uit te spelen. Rusland streeft naar een veiligheidsarchitectuur in Europa waarin de rol van de NAVO aanzienlijk is verzwakt of is uitgespeeld.

Ook binnenlandpolitieke overwegingen, zoals de angst voor «kleurenrevoluties», dragen bij aan Ruslands assertiviteit. Daarbij nemen de Russische autoriteiten in toenemende mate hun toevlucht tot repressief optreden tegen (vermeende) bedreigingen voor de gevestigde orde en heeft de

Russische staat zijn greep op de politiek, de media, de maatschappij verder verstevigd. Daardoor is de mensenrechtensituatie de afgelopen jaren, ook op de bezette Krim, verslechterd. Regelmatig worden mensenrechtenverdedigers en onafhankelijke journalisten vervolgd, bijvoorbeeld in Tsjetsjenië. Onafhankelijke media staan in Rusland nog steeds onder druk.

In het licht van de aflopende ambtstermijn van president Poetin in 2024 zijn de komende jaren geen fundamentele politieke hervormingen te verwachten. De ruimte voor andersdenkenden en onafhankelijke maatschappelijke organisaties om zich te manifesteren blijft naar verwachting beperkt. Ook fundamentele hervormingen naar een meer open economie (met meer ruimte voor private ondernemers en minder voor staatsbedrijven) zijn de komende jaren niet te verwachten. De komende jaren blijft de export van grondstoffen, waaronder fossiele brandstoffen, de kurk waarop de Russische economie drijft. Naast dit gebrek aan economische diversiteit kampt het land met een gebrekkige rechtsstaat, beperkt innovatievermogen en een lage productiviteit. Rusland heeft zich, mede als gevolg van de Westerse sancties, economisch meer gericht op samenwerking met Aziatische landen, met name China.

Wat betreft zijn buitenlandpolitiek is Rusland de afgelopen jaren doorgegaan met Oekraïne te destabiliseren, bijvoorbeeld door militaire steun te blijven verlenen aan separatisten, en heeft het nagelaten uitvoering te geven aan de Minsk-akkoorden. Daarnaast heeft Rusland de Oekraïner Vladimir Tsemach, een belangrijk persoon voor het MH17-onderzoek, onderdeel gemaakt van een gevangenenruil met Oekraïne. Ondanks dat deze gevangenenruil belangrijk is als stap op weg naar normalisatie van de betrekkingen tussen Rusland en Oekraïne betreurt het kabinet deze uitruil ten zeerste.

Rusland manifesteert zich de laatste jaren steeds vaker buiten zijn «nabije buitenland» om zijn belangen te bevorderen. Moskou richt zich steeds meer op samenwerking met strategische partners als China en India om zijn doelen te bereiken. Ook heeft het de banden aangehaald met veel niet-westerse landen, zoals in het Midden-Oosten (met name in Syrië), Noord-Afrika en Midden- en Zuid-Amerika.

In Syrië schaarde Rusland zich sinds 2015 achter het regime van Assad door op grote schaal militaire middelen in te zetten, inclusief tegen de Syrische burgerbevolking. Mede daardoor heeft president Assad in militair opzicht het initiatief naar zich toe kunnen trekken. Ook heeft Rusland de afgelopen jaar geïnvesteerd in relaties met bijvoorbeeld Venezuela, Nicaragua en Cuba. Zo onderhoudt Moskou nauwe politieke, militaire en economische banden met de regering van Venezuela. Ook richt Rusland zich steeds meer op alternatieve multilaterale verbanden, zoals de *Shanghai Cooperation Organization*, de *Collective Security Treaty Organization* en de *Eurasian Economic Union*.

Ongewenste inmenging, spionage, cyberoperaties in westerse landen, zoals tegen de Organisatie voor het Verbod op Chemische Wapens (OPCW) in Den Haag, en het gebruik van een chemisch wapen op Brits grondgebied hebben de dialoog en samenwerking met Rusland bemoeilijkt, ook in multilaterale kaders (de VN, de NAVO-Rusland Raad, de OVSE en de RvE). Dit alles heeft een wissel getrokken op stabiliteit en veiligheid in Europa.

Rusland is de afgelopen jaren voortgegaan met op grote schaal te investeren in militaire capaciteiten en afschrikking.³ Met name in het Europese deel van Rusland zijn de Russische conventionele en nucleaire strijdkrachten daardoor, zowel kwantitatief als kwalitatief, sterk verbeterd. Rusland laat dit o.a. zien in grootschalige oefeningen in de nabijheid van

³ Volgens berekeningen van het instituut SIPRI bedroegen de Russische defensie-uitgaven USD 61,39 mrd (2018) tegenover USD 35,4 mrd (2007).

het NAVO-verdragsgebied, als ook in de inzet in militaire operaties in het buitenland. In het oog springend is de ontwikkeling, productie en opstelling van een nieuw grondgelanceerd kruisvluchtwapen (dat ook met een nucleaire lading kan worden uitgerust), hetgeen leidde tot het einde van het INF-verdrag.⁴ Daarnaast bezigt de Russische regering steeds assertievere retoriek over de eigen nucleaire slagkracht. Tegen deze achtergrond zijn de veiligheidszorgen over Rusland gegroeid. Tegelijkertijd is het aantal contactmomenten met Rusland afgenomen, waardoor het risico op miscommunicatie en misverstanden wordt vergroot. Niet voor niets pleitte president Macron in september jl. voor hervatting van de dialoog met Rusland met een focus op (strategische) veiligheid (zoals wapenbeheersing, cyberveiligheid), de crisisgebieden (o.a. Oekraïne en Syrië) en mensenrechten.

Tegelijk moet worden erkend dat op sommige terreinen constructieve samenwerking met Rusland mogelijk is gebleken en ook tot concrete resultaten heeft geleid. Zo heeft Rusland mede aan de basis gestaan van internationale afspraken over het Iraanse nucleaire programma, het zogeheten *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA). Ook kon de VN-Veiligheidsraad tijdens het Nederlandse lidmaatschap in 2018, mede dankzij Rusland, tot overeenstemming komen over resoluties, bijvoorbeeld op het vlak van terrorismebestrijding en sancties tegen mensenhandelaren in Libië. Positief is ook dat dialoog met Rusland heeft bijgedragen aan het oplossen van een belangrijk bilateraal geschil: gesprekken over het Greenpeace-schip *Arctic Sunrise* hebben op 17 mei jl. geleid tot een akkoord over een schikking, waarbij Rusland het recht op demonstratie op zee onomwonden heeft erkend.

MH17

Dit jaar is het vijf jaar geleden dat vlucht MH17 is neergehaald boven het oosten van Oekraïne. Het kabinet zet actief in op blijvende steun van internationale partners en organisaties inzake waarheidsvinding, gerechtigheid en rekenschap. Het strafrechtelijk onderzoek door het *Joint Investigation Team* (JIT), waarin de opsporingsautoriteiten van Nederland, Australië, België, Maleisië, en Oekraïne samenwerken, heeft voorlopig geresulteerd in de bekendmaking door het JIT op 19 juni jl. van de namen van vier verdachten die zullen worden vervolgd voor hun rol in het neerhalen van vlucht MH17. Het proces tegen deze verdachten begint op 9 maart 2020. Het onderzoek van het JIT loopt daarbij nog steeds door. Het kabinet blijft Rusland aanspreken op de verplichting van alle landen om volledig mee te werken aan het strafrechtelijke onderzoek, in lijn met VN-resolutie 2166. Sinds de gevangenenruil tussen Rusland en Oekraïne (7 september jl.) heeft het kabinet het verzoek van het Openbaar Ministerie aan Rusland tot voorlopige aanhouding van de heer Tsemach op diverse momenten via diplomatieke kanalen kracht bijgezet. Zo heeft de Minister van Buitenlandse Zaken zijn Russische collega per brief opgeroepen volledig en spoedig medewerking te verlenen en deze boodschap in een persoonlijk gesprek herhaald. Ook hebben zowel de Minister-President als de Minister van Buitenlandse Zaken het belang van voorlopige aanhouding in Europees verband onder de aandacht gebracht. Nadat het Openbaar Ministerie het bericht ontving van de Russische autoriteiten dat het verzoek tot voorlopige aanhouding van de heer Tsemach niet kon worden uitgevoerd, heeft de Minister van Buitenlandse Zaken per brief de teleurstelling van het kabinet hierover aan de Russische Minister van Buitenlandse Zaken overgebracht. In bovengenoemde brieven heeft het kabinet de Russische Federatie tevens gevraagd om medewerking aan een feitelijk onderzoek naar het sluiten van het luchtruim boven en rondom Oekraïne, zoals gesteld in de motie van het

⁴ Kamerstuk 33 694, nr. 34

lid Van Dam c.s. (Kamerstuk 33 997, nr. 145) Uw Kamer wordt per brief separaat geïnformeerd over de uitvoering van deze motie. Het kabinet heeft daarnaast op 25 mei 2018 de zwaarwegende stap gezet om, samen met Australië, Rusland aansprakelijk te stellen voor zijn aandeel in het neerhalen van vlucht MH17 op basis van het internationaal recht. Nederland en Australië zijn sindsdien met Rusland in overleg, met als doel te komen tot een oplossing die recht doet aan het leed en de toegebrachte schade die is veroorzaakt door het neerhalen van vlucht MH17. Ook in de toekomst blijft inzet voor waarheidsvinding, gerechtigheid en rekenschap voor het neerhalen van vlucht MH17 voor het kabinet prioriteit. Dit zijn we verplicht aan de slachtoffers van het neerhalen van vlucht MH17 en hun nabestaanden.

Hoe speelt Nederland in op de veranderde verhoudingen?

Zoals gezegd heeft Nederland sinds 2015 een tweesparenbeleid gevoerd. Aangezien Rusland volhardt in zijn in 2014 ingeslagen weg, ziet het kabinet geen aanleiding het Nederlandse beleid met betrekking tot Rusland te veranderen. Het kabinet zal daarom doorgaan op deze weg, waarbij het zich richt op bescherming van de nationale veiligheid. Tegelijk zal NL doorgaan met het zoeken naar mogelijkheden voor dialoog met Rusland en, waar mogelijk en in het belang van ons land, functionele samenwerking. Op het gebied van veiligheid moet dialoog bijdragen aan wapenbeheersing, militaire de-escalatie en het voorkomen van incidenten. Op economisch terrein doet het recht aan de nauwe verwevenheid met Rusland, bijvoorbeeld op het terrein van energie. Tot slot is dialoog van belang om grensoverschrijdende uitdagingen aan te pakken. Daarbij is het ook van belang aandacht te houden voor «*people to people*»-contacten met Rusland, immers, de relaties met Rusland zijn niet alleen een zaak van de beide nationale overheden.

Deze toekomstige inzet zal, evenals in de afgelopen jaren, in de eerste plaats vorm krijgen via de inzet van Nederland in multilateraal verband. Een eensgezinde benadering van Rusland door m.n. de EU en de NAVO is immers cruciaal. In EU-verband zijn de vijf zogeheten «*guiding principles*» uit 2016 de leidraad voor een eensgezinde reactie op Russische schendingen van internationale normen. Het gaat hierbij om handhaving van de sectorale sancties zolang Rusland niet de volledige Minsk-akkoorden heeft geïmplementeerd, versterking van de relaties met de landen van het Oostelijke Partnerschap⁵, meer inzet om de weerbaarheid van lidstaten tegen o.a. statelijke dreigingen uit Rusland te verbeteren, «selectief engagement» met de Russische overheid waar dit in het belang van Europa is, en bevordering van «*people to people*»-contacten en versterking van het maatschappelijk middenveld in Rusland. Aangezien Rusland de afgelopen jaren geen wezenlijke stappen heeft gezet bij het implementeren van de Minsk-akkoorden en onverminderd is doorggegaan met zijn pogingen Oekraïne te verzwakken en te destabiliseren, kan er in de optiek van het kabinet geen sprake zijn van sanctieverlichting. In NAVO-kader ligt de nadruk op collectieve verdediging en afschrikking, maar de NAVO blijft ook geëngageerd aan oprechte dialoog met Rusland over veiligheid en stabiliteit, mits de Russische opstelling dat mogelijk maakt. Het kabinet zal zich daarom ook de komende jaren blijven inzetten voor NAVO- en EU-eenheid inzake Rusland, vanuit de gedachte dat Nederland zijn belangen en waarden in gezamenlijkheid beter kan behartigen dan alleen.

⁵ Armenië, Azerbeidzjan, Georgië, Moldavië, Oekraïne en Wit-Rusland.

1. Druk

Het Russische assertieve buitenlands- en veiligheidsbeleid, de modernisering en versterking van zijn (nucleaire) strijdkrachten en de toegenomen cyber- en inlichtingendreiging heeft er mede toe geleid dat de Europese veiligheidsomgeving minder voorspelbaar, minder stabiel en minder veilig is dan voorheen.

De houding van Rusland heeft Nederland ertoe gebracht meer te investeren in de bescherming en verdediging van zijn nationale belangen en die van zijn NAVO-bondgenoten en EU-partners. Het beschermen en verdedigen van de Nederlandse nationale veiligheidsbelangen zal ook de komende jaren prioriteit blijven. De Nationale Veiligheid Strategie⁶, in nauwe samenhang met de Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie en de Defensienota 2018⁷, geven de strategische inzet weer op nationaal niveau bij het beschermen van onze veiligheidsbelangen en biedt een weging van de dreigingen en risico's.

In dit hoofdstuk wordt nader toegelicht hoe Nederland hieraan invulling geeft, bijvoorbeeld bij het tegengaan van spionage, desinformatie en digitale dreiging en ongewenste buitenlandse inmenging.

Beschermen en verdedigen

De NAVO en de EU blijven voor Nederland de voornaamste kanalen. Zoals wordt toegelicht in het Nederlandse nationale plan, dat eind 2018 aan de NAVO is aangeboden⁸ en eind oktober 2019 is geactualiseerd⁹ zet het kabinet stappen om de komende jaren tot 2024 de defensie-uitgaven in de richting van de NAVO-norm van 2% van het bruto binnenlands product (bbp) te bewegen. Deze «*Defence Investment Pledge*» is gedaan tijdens de NAVO-top in Wales in 2014 en tijdens de toppen in Warschau (2016) en Brussel (2018) bevestigd. Het is in het bijzonder in ons belang om de VS, als onmisbare bondgenoot voor de Europese veiligheid, betrokken te houden binnen de NAVO. Nederland zal zich hiervoor blijven inzetten. De teloorgang van het INF-verdrag maakt het des te belangrijker om nadere proportionele en defensieve NAVO-maatregelen te nemen om de veiligheid van de NAVO te waarborgen. Daarnaast zal Nederland blijven bijdragen aan bondgenootschappelijke verdediging en afschrikking, zoals tot en met 2021 aan de militaire aanwezigheid *enhanced Forward Presence* in de Baltische staten en aan NAVO-oefeningen. In EU-kader zijn de afgelopen periode ook verscheidene initiatieven genomen zoals PESCO, het Europees Defensie Fonds en het verbeteren van de militaire mobiliteit in Europa. Nederland steunt initiatieven die leiden tot nauwere defensiesamenwerking in Europa (bijvoorbeeld op het gebied van logistiek, medische capaciteiten en maritieme mijnenbestrijding), aangezien een sterker Europa ook de NAVO ten goede komt.

Statelijke dreigingen

Rusland beschikt over een breed (hybride) instrumentarium dat al dan niet in samenhang wordt ingezet om de eigen belangen te behartigen, zoals (economische) spionage, ongewenste buitenlandse inmenging, militaire intimidatie, cyberaanvallen en de inzet van economische middelen. Digitale middelen worden ingezet voor manipulatie en sabotage,

⁶ Kamerstuk 30 821, nr. 81

⁷ Kamerstuk 34 919, nr. 1

⁸ Kamerstuk 28 676, nr. 308

⁹ Kamerstuk 28 676, nr. 326

desinformatie en spionage.¹⁰ Om weerbaar te zijn tegen dergelijke dreigingen heeft het kabinet een integrale aanpak gepresenteerd. Uw Kamer is in april hierover geïnformeerd.¹¹ Indien nodig past het kabinet deze aanpak ook toe op Rusland. Specifiek over de beleidsinzet ter bescherming van de democratie tegen desinformatie heeft het kabinet uw Kamer op 18 oktober jl. geïnformeerd.¹²

Rusland beschikt over een offensief cyberprogramma. Sinds 2015 hebben de Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten gewaarschuwd voor Russische digitale dreigingen.¹³ In het oog springt daarbij vooral de poging van de Russische militaire inlichtingendienst GRU in 2018 om in te breken in de systemen van de OPCW in Den Haag, een operatie die door tijdig optreden van de Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten is verijdeld.

In het licht van de toenemende digitale dreigingen heeft het kabinet de Nederlandse Cybersecurity Agenda (2018) en de Internationale Cyber Strategie (2017) opgesteld, met als doel te werken aan een digitaal veilig Nederland.¹⁴ Het kabinet onderstreept ook het belang van internationale samenwerking, bijvoorbeeld in de vorm van gebruik van diplomatieke instrumenten, zoals de *EU Cyber Diplomacy Toolbox*. Nederland steunt daarnaast versterkte EU-NAVO samenwerking in het tegengaan van statelijke dreigingen met een focus op situationeel bewustzijn, het vergroten van weerbaarheid en het uitbreiden van mogelijke responsopties.

Ons land is voor Rusland ook een interessant doelwit voor spionage.¹⁵ Het strategische belang van de Nederlandse politiek en rechtspraak is voor Rusland sterk toegenomen sinds het besluit van Nederland en Australië om Rusland aansprakelijk te stellen voor zijn aandeel in het neerhalen van vlucht MH17 en het besluit van het Openbaar Ministerie om vier verdachten te vervolgen. Rusland verspreidt ook doelbewust desinformatie, o.a. over MH17.

Het kabinet zet zich in voor het verbeteren van de aanpak van witwassen in Nederland. Hiervoor is op 30 juni jl. een plan van aanpak naar uw Kamer gestuurd met verschillende maatregelen om het witwassen van crimineel verkregen vermogen uit binnen- en buitenland in het Nederlandse financieel stelsel te voorkomen¹⁶. Om verhulling van crimineel verkregen vermogen door misbruik van vennootschappen en andere juridische entiteiten tegen te gaan, wordt met een register van uiteindelijk belanghebbenden transparant gemaakt wie achter juridische entiteiten zit. Veiligheid, stabiliteit en welvaart maken Oost-Europese landen weerbaarder tegen ongewenste buitenlandse inmenging. Met het oog daarop is het van belang politieke oplossingen te vinden voor de gewapende en «bevroren» conflicten in deze regio (naast Oekraïne ook Georgië, Moldavië), binnen hun internationaal erkende grenzen. Daarbij blijft het van belang dat zij hervormen tot goed functionerende democratische rechtsstaten. In de landen waarmee de EU een associatieakkoord heeft gesloten, zoals Oekraïne, vormt dit akkoord (met daaraan verbonden de zogeheten «*Deep Comprehensive Free Trade Agreement*») de leidraad voor de noodzakelijke hervormingen.

Als buurland van Venezuela worden de Caribische delen van het Koninkrijk direct geraakt door de gevolgen van de diepe crisis waarin

¹⁰ Cybersecuritybeeld Nederland 2019, Openbaar jaarverslag 2018 van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) (Kamerstuk 30 977, nr. 154) en Openbaar jaarverslag 2018 van de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) (Kamerstuk 29 924, nr. 184).

¹¹ Kamerstuk 30 821, nr. 72

¹² Kamerstuk 30 821, nr. 91

¹³ Zie noot 10

¹⁴ Kamerstuk 26 643, nr. 447 en 536.

¹⁵ Zie noot 10

¹⁶ Kamerstuk 31 477, nr. 41

Venezuela verkeert. De Russische steun aan de Venezolaanse president Maduro door middel van bijvoorbeeld economische investeringen, belangen in de oliesector en militaire samenwerking, laat zien hoe Rusland ook in dat deel van de wereld zijn belangen behartigt en zijn invloed uitbreidt. Nederland volgt de ontwikkelingen in Venezuela daarom op de voet en biedt ondersteuning aan de Caribische delen van het Koninkrijk die getroffen worden door de crisis in Venezuela.

Sancties

Sinds 2014 heeft de EU meerdere malen het sanctie-instrument aangaande Rusland ingezet als drukmiddel. Het kabinet ziet vooralsnog geen reden de bestaande sanctieregimes te herzien en blijft zich hiervoor sterk maken. Het kabinet concludeert dat er nog steeds geen sprake is van volledige implementatie van de Minsk-akkoorden, zodat herziening van de economische en financiële sancties tegen Rusland niet aan de orde is. De sanctiemaatregelen die zijn genomen als onderdeel van het niet-erkenningbeleid van de EU van de Russische annexatie van de Krim, een volledig importverbod van en een uitgebreid exportverbod naar de Krim, zijn direct verbonden met de situatie op het schiereiland. Aangezien Rusland volhardt in de illegale annexatie van de Krim, is er in de optiek van het kabinet ook met betrekking tot deze sanctiemaatregelen geen reden om over te gaan tot herziening. Dit geldt tevens voor de EU sancties tegen personen en entiteiten onder het sanctieregime territoriale integriteit Oekraïne vanwege het aanhoudende destabiliserende Russische optreden in Oost-Oekraïne.

Gezien het belang dat het kabinet hecht aan de aanpak van digitale dreigingen, heeft ons land zich in EU-verband ingezet voor een cyber sanctieregime. Dit is inmiddels gerealiseerd. Daarnaast zet het kabinet zich al geruime tijd stevig in om zo spoedig mogelijk te komen tot de oprichting van een EU-mensenrechtensanctieregime waarmee individuele mensenrechtenschenders wereldwijd aangepakt kunnen worden. Deze sanctieregimes zijn niet specifiek tegen Rusland gericht maar kunnen wereldwijd worden ingezet.

Mensenrechten

Het mensenrechtenbeleid vormt een hoeksteen van het Nederlands buitenlands beleid en is een belangrijk onderdeel van de relatie met Rusland. Nederland zet in op behoud van universele standaarden met betrekking tot mensenrechten, draagt deze waarden uit, bijvoorbeeld tijdens gesprekken met de Russische overheid, en verdedigt ze waar nodig. Prioriteiten van het Nederlandse beleid zijn o.a. vrijheid van meningsuiting en internetvrijheid, vrijheid van religie en levensovertuiging, gelijke rechten voor vrouwen en meisjes, mensenrechtenverdedigers en gelijke rechten voor LHBTI's.¹⁷ Het kabinet zal, zowel in bilateraal als in multilateraal verband, Rusland op schendingen van de mensenrechten blijven aanspreken, zowel voor als achter de schermen. De RvE en de OVSE zijn belangrijke organisaties om dat te doen. Om verschil te maken treedt Nederland daarbij zo veel mogelijk op met gelijkgezinde landen.

De ruimte voor onafhankelijke NGO's om in Rusland te werken is de afgelopen jaren gekrompen. Mensenrechtenorganisaties kunnen echter ook in de toekomst op Nederlandse steun blijven rekenen. Met behulp van het Mensenrechtenfonds zal Nederland, al dan niet met aan de ambassade in Moskou of het consulaat-generaal in Sint-Petersburg gedelegeerde middelen, projecten blijven steunen. Ook kunnen Russische NGO's deelnemen aan regionale programma's gefinancierd uit Matra.

¹⁷ Mensenrechtenrapportage (Kamerstuk 32 735, nr. 245)

Nederlandse diplomaten zullen waar mogelijk contacten blijven onderhouden met individuele mensenrechtenverdedigers en indien nodig als waarnemer aanwezig zijn bij rechtszaken. Nederland zal zich daarnaast in Moskou inzetten voor goede afstemming en coördinatie tussen ambassades, donoren en internationale organisaties in Rusland, zodat mensenrechten op de internationale agenda blijven en inspanningen voor mensenrechten breed worden gedragen en duurzaam zijn. Ook zullen de mensenrechtenambassadeur en de speciaal gezant voor religie en geloofsovertuiging een bezoek brengen aan Rusland om het gesprek met de overheid aan te gaan over de mensenrechtensituatie en godsdienstvrijheid. Nederland heeft de afgelopen jaren in EU-verband de mensenrechtensituatie in Rusland regelmatig aan de orde gesteld met als doel in gezamenlijkheid Rusland te bewegen uitvoering te geven aan verplichtingen die voortvloeien uit politiek bindende normen en de verdragen die Moskou vrijwillig heeft onderschreven. Indien daar aanleiding toe is, bijvoorbeeld als het gaat om de vervolging van LHBTI's in Tsjetsjenië, zal het kabinet met gelijkgezinde landen optrekken om mensenrechtenschendingen aan de orde te stellen en gezamenlijk druk uit te oefenen. Het kabinet is van mening dat lidmaatschap van Rusland van de RvE bijdraagt aan de verankering van universeel geldende normen en waarden ten aanzien van mensenrechten in Rusland. Het biedt Russische burgers voorts rechtstreekse toegang tot het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en andere instrumenten.

2. Dialoog en selectieve samenwerking

De afgelopen jaren heeft het kabinet ingezet op het openhouden van de communicatiekanalen met Rusland en het zoeken naar mogelijkheden voor functionele samenwerking op basis van gemeenschappelijke belangen. Ofschoon de operationele samenwerking met Rusland op sommige terreinen is doorgegaan, bijvoorbeeld politiesamenwerking, is de brede politieke en diplomatieke dialoog met Rusland in de loop van de jaren echter verschaald. Het verschrallen van de dialoog geldt overigens niet alleen voor de bilaterale relatie met Rusland: ook in de multilaterale context lopen de contacten met Rusland moeizaam, zoals in de NAVO-Rusland Raad, de OVSE en de RvE. In EU-verband hebben er na de illegale annexatie van de Krim en de Russische inmenging in oostelijk Oekraïne geen topconferenties met Rusland plaatsgevonden. Ook waar Nederland en Rusland met elkaar van mening verschillen, blijven er uitdagingen die vragen om samenwerking om een oplossing dichterbij te brengen. Daarom zal het kabinet de komende jaren blijven zoeken naar verbinding met Rusland en, waar opportuun, selectieve samenwerking. Met het begrip «selectief» bedoelt het kabinet dat samenwerking meerwaarde moet hebben en onze belangen moet dienen, maar ook verenigbaar moet zijn met onze (juridische) normen en waarborgen. Dit is en blijft een kwestie van maatwerk. Waar dit wenselijk is zal Nederland relevante onderwerpen in de daarvoor geëigende (multilaterale) fora agenderen, bij voorkeur met gelijkgezinde landen. Ook zal de Minister van Buitenlandse Zaken bijvoorbeeld regelmatig met zijn Russische ambtsgenoot blijven overleggen. Daarbij is het kabinet zich ervan bewust dat dialoog en samenwerking alleen kunnen slagen als Rusland zich daar ook voor inzet. Het zal, zeker gezien de soms moeizame verhoudingen met de Russische overheid, bovendien niet van de ene dag op de andere vruchten afwerpen, maar een zaak van lange adem zijn. Ook in EU-verband staat Nederland open voor dialoog en selectieve samenwerking met Rusland, voor zover dat mogelijk en noodzakelijk is. Doel hiervan is te proberen stapje voor stapje toe te werken naar meer onderling vertrouwen.

In dit hoofdstuk wordt nader toegelicht hoe Nederland invulling geeft aan de selectieve samenwerking met Rusland in het kader van veiligheid,

economische samenwerking en energie, «*people to people*»-contacten, cultuur, wetenschap en onderwijs, en energie en klimaat.

Veiligheidsdialoog

De veiligheidsdialoog met Rusland, met name in de NAVO-Rusland Raad en de OVSE, heeft de afgelopen jaren weinig vruchten afgeworpen, maar moet desondanks worden voortgezet. In zijn meest minimale variant gaat het erom misverstanden te voorkomen, waar mogelijk te de-escaleren en ongelukken te voorkomen. Daarnaast is dialoog nodig om multilaterale afspraken over nucleaire of conventionele wapenbeheersing, militaire transparantie en vertrouwenwekkende maatregelen mogelijk te maken. De cyberdialoog, besprekingen in het kader van de OVSE over conventionele wapenbeheersing (de «*structured dialogue*»), uitvoering van militaire waarnemingsvluchten zoals afgesproken in het «*Open Skies*» verdrag en de toetsingscyclus in het kader van het Non-Proliferatieverdrag zijn voorbeelden hiervan. In bilateraal verband werken Nederland en Rusland aan de modernisering van een overeenkomst over INCSEA («*incidents at sea*»), waarmee incidenten met militaire schepen en vliegtuigen op en boven zee moeten worden voorkomen.

In het licht van de Russische opstelling van SSC-8 kruisvluchtwapens (in overtreding van het INF-verdrag), beschouwt het kabinet de oproep van president Poetin om te komen tot een «moratorium» op de plaatsing van INF-raketsystemen in Europa niet als een realistische basis voor verdere onderhandeling en dialoog. Rusland doet immers geen enkel geloofwaardig voorstel voor de verifieerbare ontmanteling van zijn systemen. Desondanks onderschrijft het kabinet het belang van doorlopende dialoog met Rusland over nucleaire ontwapening.

Waar opportuun blijft het kabinet, in lijn met de met de Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie 2018–2022¹⁸, inzetten op (operationele) samenwerking bij de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit. De onderwerpen waarop wordt samengewerkt en de manier waarop dit gebeurt verschilt. Dit is een kwestie van maatwerk. Bij sommige criminele fenomenen is de noodzaak tot samenwerking groot en levert samenwerking goede resultaten op. Bij andere onderwerpen is Nederland terughoudend vanwege de risico's of onverenigbaarheid met onze (juridische) normen en waarborgen. Dialoog tussen experts en de uitwisseling van kennis kan bijdragen aan de doelen die Nederland stelt aan criminaliteitsbestrijding. Waar dit wenselijk is zal het kabinet hiermee doorgaan.

Economische samenwerking

Selectieve samenwerking doet recht aan de economische verwevenheid met Rusland op economisch terrein, bijvoorbeeld op het gebied van energie, handel, innovatie en investeringen. Nederland is de derde handelspartner van Rusland (na China en Duitsland) en de tweede investeerder. Omgekeerd is Rusland met EUR 22,7 mrd voor Nederland de derde handelspartner buiten de EU voor goederen. Een groot aantal Russische bedrijven investeert in en via Nederland vanwege onder andere rechtszekerheid en het gunstige investeringsklimaat in ons land. Er zijn naar schatting een kleine vierhonderd Nederlandse bedrijven gevestigd in Rusland en circa drieduizend Nederlandse bedrijven actief op de Russische markt. De Russische markt is en blijft, alleen al vanwege de enorme omvang, aantrekkelijk voor Nederlandse bedrijven en investeerders. Deze markt biedt Nederlandse bedrijven volop kansen in diverse sectoren, zoals land- en tuinbouw, energie en mobiliteit, scheepsbouw en

¹⁸ Kamerstuk 33 694, nr. 12

gezondheidszorg. Zo is de vraag naar Nederlandse technologie en kennis in de Russische landbouwsector de afgelopen jaren gestegen. Met een export van circa EUR 1,2 mrd (2018) vormt Rusland (na de VS en China) de derde afzetmarkt buiten de EU voor de Nederlandse landbouwsector. Rusland is een van de prioriteitslanden van het kabinet voor internationaal ondernemen.¹⁹ Binnen de kaders van de EU-sancties zal het kabinet, waar nodig, Nederlandse bedrijven helpen hun zakelijke belangen in Rusland te behartigen. Hierin zal het kabinet gelijk optrekken met onze Europese partners.

De staat speelt een grote rol in de Russische economie. Nederland is daarom gebaat bij een economische dialoog met Rusland. Deze dialoog vindt plaats in bilaterale technische werkgroepen, waarin wordt gesproken over onderwerpen als innovatie, landbouw, transport en gezondheid. De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking kan met haar Russische evenknie bijeenkomen in de Gemengde Economische Commissie, om aan het werk van deze werkgroepen desgewenst politieke invulling te geven. Dit geeft Nederland de gelegenheid het belang te benadrukken van striktere handhaving van internationale standaarden en normen, zoals OESO-standaarden met betrekking tot anti-corruptie, staatsbedrijven, maatschappelijk verantwoord ondernemen en Europese regelgeving op het gebied van data, privacy en productveiligheid. Indien nodig zal ons land met gelijkgezinde landen optrekken om oneerlijke handelspraktijken via de WTO aanhangig te maken. Ook van Nederlandse bedrijven wordt verwacht dat zij zich in Rusland houden aan de OESO-richtlijnen inzake corruptie, arbeid, mensenrechten, ketenverantwoordelijkheid, milieu en consumentenbescherming.

Energie

Rusland is een belangrijke energieleverancier aan Europa en dat zal de komende jaren zo blijven. Het kabinet is zich terdege bewust van de risico's die verbonden zijn aan te grote afhankelijkheid van energieleveranties uit Rusland, vooral aan (pijpleiding)gas. Mede daarom zet het kabinet in EU-verband in op een sterke interne Europese energiemarkt en diversificatie van bronnen, leveranciers en aanvoerroutes. Door ook leveranciers uit andere delen van de wereld een aantrekkelijke Europese energiemarkt te bieden, kan leveringszekerheid verder worden vergroot. Met zijn goed betalende afnemers is de EU voor energieleveranciers een markt die men graag betreedt, en liever niet kwijtraakt. In deze context is ook vermeldenswaard dat op termijn de Europese energietransitie zal leiden tot minder vraag naar fossiele brandstoffen.

Wat betreft gas is de leveringszekerheid EU-breed de afgelopen jaren toegenomen door een beter functionerende interne Europese markt (inclusief meer mogelijkheden om via *reverse flows* gas binnen de EU van west naar oost te transporteren) en de aanleg van nieuwe LNG-terminals in de EU. Wat betreft de trilaterale gesprekken tussen Europese Commissie, Rusland en Oekraïne over transit van gas en daaraan gelieerd de voorwaarden en condities voor de ingebruikname van Nord Stream 2, acht het kabinet de inzet van de Europese Commissie voor het behoud van gasdoorvoer door Oekraïne van groot belang. Daarmee geeft het kabinet zich ook rekenschap van de geopolitieke dimensie van het gasdossier.

¹⁹ Kamerstuk 34 952, nr. 30

Klimaat

Klimaatverandering en afnemende biodiversiteit zijn grensoverschrijdende fenomenen. Ondanks de soms belangrijke verschillen in de benadering van dit probleem tussen Nederland en Rusland, is deze belangrijke grensoverschrijdende uitdaging beter mét Rusland aan te pakken dan zonder. De Russische ratificatie van de Akkoord van Parijs op 23 september jl. is aanleiding voor het kabinet om, samen met partners, het gesprek met Rusland aan te gaan over ambities en mogelijkheden voor samenwerking op het terrein van klimaat en circulaire economie.

«People to people»-contacten, cultuur, wetenschap en onderwijs

De relatie met Rusland ziet niet alleen op de twee nationale overheden, maar heeft ook een maatschappelijke kant. Het is belangrijk om te beseffen dat de Russische samenleving dynamischer en pluriformer is dan in Nederland vaak wordt gedacht. Het is belangrijk op verschillende manieren bij te dragen aan de maatschappelijke verbinding met Rusland, bijvoorbeeld op het gebied van cultuur, wetenschap en onderwijs. De uitwisseling en samenwerking op deze gebieden geeft een bredere blik en zorgt voor wederzijds begrip, ook over de gedeelde geschiedenis. De komende jaren zal het kabinet doorgaan met het slaan van bruggen naar die delen van de Russische samenleving die daarvoor openstaan. Ook stedenbanden zijn een voorbeeld van maatschappelijke verbinding met Rusland. Zo onderhoudt de gemeente Rotterdam banden met zusterstad Sint-Petersburg en Groningen met de stad Moermansk.

Sinds het Nederland-Ruslandjaar in 2013 is de samenwerking en uitwisseling tussen Russische en Nederlandse culturele organisaties gestaag toegenomen. De wederzijdse belangstelling voor samenwerking is onverminderd groot. Een goed voorbeeld hiervan is de Hermitage in Amsterdam, die dit jaar zijn tienjarige jubileum viert. Dit neemt niet weg dat de verslechtering van de politieke relatie heeft geleid tot een moeizamer samenwerkingsrelatie op gebieden waarbij Russische staatsinstellingen betrokken zijn. Zo zijn bruiklenen uit Russische staatsmusea niet meer vanzelfsprekend, ondanks Nederlandse garanties dat kunstwerken zullen terugkeren. Door middel van dialoog en functionele samenwerking zet het kabinet zich in voor culturele samenwerking met Rusland. Het recupereren van na de Tweede Wereldoorlog door Rusland meegevoerde kunstvoorwerpen blijft daarbij een prioriteit. Samenwerking met Rusland op het gebied van onderwijs blijft ook in de toekomst van belang. De kennis in Nederland over Rusland, de Russische bevolking en de Russische taal is de afgelopen jaren afgenomen. Daarom zal het kabinet onderzoeken of een kennisplatform Oost-Europa, waarin o.a. universiteiten en denktanks kunnen samenwerken, dit kan helpen tegengaan. Het kabinet blijft de *Dutch Russian Law Association*, een samenwerkingsverband van Nederlandse en Russische experts en juristen, steunen. Om de kennis over Nederland, de Nederlandse cultuur en maatschappij in Rusland te versterken zal het kabinet gebruik maken van het instrument van publieksdiplomatie. Tussen 2020–2024 zal elk jaar een bezoek uit Rusland mogelijk worden gemaakt in het kader van het zogeheten *Dutch Visitor's Programme* en/of het *Influentials Programme* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Slot

De ontwikkelingen in de Russische opstelling sinds 2015 geven geen aanleiding te denken dat Rusland de komende jaren concrete stappen zal zetten om terug te keren naar respect voor de internationale rechtsorde en de Europese veiligheidsordening die wij gezamenlijk na de Koude Oorlog hebben opgebouwd. Daarom zal ook in de komende jaren de nadruk

liggen op het beschermen en verdedigen van de Nederlandse nationale veiligheid, investeren in weerbaarheid en inzet voor de internationale rechtsorde. Ook op het terrein van mensenrechten is blijvende inzet nodig. Als Rusland onze (veiligheids)grenzen overschrijdt, zal Nederland, zoveel mogelijk in internationaal verband, stelling nemen en op gepaste wijze optreden. Mocht er in de toekomst aanleiding zijn het beleid met betrekking tot Rusland te herzien, bijvoorbeeld door ontwikkelingen in Rusland, of veranderingen van de manier waarop Rusland omgaat met de internationale rechtsorde of de Europese veiligheidsordering, dan zal het kabinet opnieuw de balans opmaken.

Tegelijkertijd is Rusland een belangrijke geostrategische speler op het Europese continent. Daarom is het cruciaal met Rusland in gesprek te blijven, verbinding te zoeken en op terreinen van gedeeld belang, en waar mogelijk, samen te werken. Uiteindelijk is dialoog een belangrijke manier om inzicht te krijgen in de onderlinge verschillen en de eigen belangen te behartigen.

Het voortzetten van maatschappelijke contacten tussen Nederlanders en Russen en het investeren in kennis in Nederland over Rusland is van blijvend belang voor de brede relaties met Rusland, ongeacht hoe dit land zich de komende jaren verder ontwikkelt.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok